

附件：

国家公共文化服务体系制度设计课题

鉴定结项申请书

项目名称 关于现阶段我国在街镇一级建设

独立运作公共图书馆的必要性与模式研究

项目负责人 方家忠

所在单位 广州图书馆

填表日期 2015 年 6 月 2 日

国家公共文化服务体系制度设计研究办公室

2014年5月

一、基本情况

鉴定结项成果名称		关于现阶段我国在街镇一级建设独立运作公共图书馆的必要性与模式研究						
成果形式及字数		调研报告和论文，共约 11.3 万字						
阶段性成果 (成果名称、出版物及时间)		论文《街镇公共图书馆建设路径研究——简评〈广州市公共图书馆条例〉相关规定》、《建设独立运作的街镇公共图书馆的必要性和可行性——以广州为例》和《街镇图书馆专业化改造探索——以广州图书馆示范分馆建设为例》收录在《图书馆论坛》(2015 年 3 月)。						
获奖情况						转摘、引用情况		
鉴定等级		A. 优秀 B. 良好 C. 合格 D. 不合格						
项目负责人及主要参加人员简况								
负责人	姓名	方家忠	性别	男	民族	汉族	出生日期	1970 年 10 月
	所在单位	广州图书馆			行政职务	馆长	专业职务	研究馆员
	研究专长	图书馆管理与服务			学历	本科	学位	管理学学士
	通信地址	广州市天河区珠江东路 4 号广州图书馆				邮政编码	510623	
	联系电话	83854960	手机	18664897139		E-mail	gtfjz@gzlib.gov.cn	
主要参加者	姓名	单			位		职称	承担任务
	罗小红	广州图书馆					副研究馆员	副馆长
	唐琼	中山大学					副教授	
	陈深贵	广州图书馆					馆员	馆长助理
	陈丽纳	广州图书馆					馆员	
	刘洪辉	广东省立中山图书馆					研究馆员	馆长
	程焕文	中山大学					教授	校长助理
	潘燕桃	中山大学					教授	
	黄洁晶	广州图书馆					馆员	

	黄斌	广州市文化广电新闻出版局		社文处处长
	张镇奎	广州市文化广电新闻出版局		机关党委副书记
	柯欢玲	广州少年儿童图书馆	馆员	
	李少鹏	广州图书馆	馆员	
	张春华	广州图书馆	馆员	

二、总结报告

（一）研究计划执行情况

1、研究背景

近年来，随着我国经济社会发展水平的迅速提高和经济、政治、文化、社会、生态文明五位一体的现代化建筑格局基本形成，公共图书馆进入历史上最好的发展时期，同时也面临着提高建设和服务保障水平以及服务绩效的迫切要求。国家“十一五”和“十二五”文化发展规划纲要分别提出“形成使用、便捷、高效的公共文化服务网络”、“完善覆盖城乡、结构合理、功能健全、使用高效的公共文化服务体系”。为了规范和发展广州市公共图书馆事业，实现“图书馆之城”的建设目标，2012年，广州市在2006年立法成果的基础上再次启动了图书馆立法进程。其中，关于街镇图书馆建设的规定是本次立法的核心内容。2013年7月，作为立法的配套研究，课题组向文化部申请《关于现阶段我国在街镇一级建设独立运作公共图书馆的必要性与模式研究》课题，并获得批准。该课题的主要目的在于以广州市为例，探索在街镇一级建设独立运作图书馆的必要性、可行性及其建设模式。

按我国现行体制，区县以上设立独立建制的公共图书馆，而区县以下的街镇图书馆和社区（村）图书室内设于文化站或文化室内，由于经费、文献信息资源、人员等无法得到保障，不能为公众提供正常的读者服务。然而，街镇图书馆数量多，覆盖广，正是现阶段我国构建覆盖城乡的公共图书馆服务体系的关键，是实现公共图书馆服务普遍均等化的根本所在。因此，本课题提出建设独立运作的街镇公共图书馆。关于“独立运作”的涵义主要体现在以下三个方面：一是相对于文化站而言独立运作，即街镇图书馆的开放时间不受文化站开放时间的限制，能够在周末或者晚上为公众提供服务；二是具有专业化运作能力，即街镇图书馆作为区图书馆的分馆，具有相对充足的建筑面积，常规更新的文献信息资源和专门工作人员，能够为公众提供专业化的服务，满足公众的知识和信息需求；三是自成一区，设置单独出入口。我国《公共图书馆建设标准》第十九条指出：“小型公共图书馆宜与文化馆等其他文化设施合建。公共图书馆与其他文化设施合建时，必须满足其使用功能和环境需求，并自成一区，单独设置出入口。”《广州市公共图书馆条例》（以下简称《条例》）第十五条规定：“镇、街道分馆或者村、社区图书室可以与其他文化设施合建，或者利用其他现有建筑建设。公共图书馆（室）与其他文化设施合建的，应

当满足图书馆（室）的使用功能和环境要求，自成一区，设置单独出入口。”

2、研究过程

2013年7月，课题组提出本课题申请，后经文化部批准立项，原定于2014年7月结项。当时《条例》正处于广州市人民政府法制办公室审议阶段，此后还需经广州市人民代表大会常务委员会和广东省人民代表大会常务委员会审议通过才能颁布实施，而在街镇一级建设独立运作公共图书馆的规定仍需进一步修改完善，因此本课题申请延期1年。具体研究过程如下：

一是利用文献调查法，了解我国基层公共图书馆的建设现状以及总分馆制的发展状况、国外公共图书馆总分馆制的发展历史、存在的困境等方面的内容；

二是通过问卷调查法、访谈法、观察法、案例分析法等多种研究方法，比较深入全面地了解街镇图书馆读者的使用情况、潜在读者的阅读需求和特点、街镇相关负责人对图书馆建设的看法和意见以及目前街镇图书馆的发展现状；

三是将研究成果运用到立法工作中，并结合《条例》中的相关规定以及上述调研结果，提出街镇公共图书馆的建设路径。

（二）研究成果以及研究方法的特色

本课题研究成果包括1份调研报告和6篇学术论文。其中，《街镇公共图书馆建设路径研究——兼评〈广州市公共图书馆条例〉相关规定》、《建设独立运作的街镇图书馆的必要性和可行性——以广州为例》、《街镇图书馆专业化改造探索——以广州图书馆示范分馆为例》等3篇学术论文已发表在2015年第三期的《图书馆论坛》上，另外，《我国地方图书馆立法中的图书馆设置问题研究》、《公共服务体系背景下的公共图书馆电子阅览室建设——广州图书馆的实践与探索》、《基层公共图书馆（室）建设模式探讨——以广州基层图书馆建设为例》3篇学术论文拟被《图书馆论坛》、《图书馆理论与实践》、《四川图书馆学报》收录。

1、课题研究的地方立法并行，论证在街镇一级建设独立运作图书馆的必要性和可行性，研究成果直接在《条例》中得以体现，推进《条例》对于街镇图书馆建设规定的逐步完善。2012年，广州市文化广电新闻出版局起草的《条例（草案）》对街镇图书馆建设做出了专门规定：“街（镇）应当设立独立运作的公共图书馆。”由于每个街镇的服务人口不同，对于街镇图书馆建设的要求也应有所区别，2013年，在市法制办审议阶段，该规定修改为将“常住人口达到十万以上的镇应当设立独立

运作的公共图书馆，区、县级市公共图书馆应当在街和常住人口少于十万的镇设立公共图书馆分馆，但省、市、区、县级市公共图书馆所在的镇（街）除外。”但是上述对于街镇图书馆的规定都没有明确其建设主体，易流于形式，可操作性不强，2015年，由广州市人民代表大会常务委员会公布的《条例》第十二条规定：“区人民政府负责建设区和镇、街道公共图书馆，建立公共图书馆总分馆体系，区公共图书馆为区域总馆，镇、街道公共图书馆为分馆。省、市、区公共图书馆所在地的镇、街道可以不设立分馆。”虽然，后期立法未采用“独立运作”，但是关于在街镇一级建设独立运作公共图书馆的建设模式则一直予以保留，并不断强化和细化。在我国地方图书馆立法中，《条例》首次创新了公共图书馆管理体制，提出中心馆与总分馆相结合的管理机制，提升了街镇图书馆的建设主体，规定由区人民政府承担起街镇图书馆的建设责任，区图书馆为区域总馆，镇、街道图书馆为分馆，总馆负责分馆的统一管理、统一服务、文献信息资源的统一采购、统一编目和统一配备以及人员的统筹调配等，并通过对公共图书馆建筑面积、文献信息资源的基本规模和年新增规模以及工作人员量化指标规定，保障街镇图书馆的要素投入。

2、进一步明确在街镇一级建设独立运作图书馆的必要性和可行性。一是社会阅读需求。现代社会公众具有强烈的阅读需求，以广州市图书馆为例，2014年全年接待公众访问619.8万人次，外借文献732.7万册次，注册读者29.7万人，累计注册读者86.8万人，外借人次142.1万人次。广州图书馆新馆自开放以来，其借阅量和读者服务量稳居国内前列，远超过新馆设计的读者接待量。目前广州市、区图书馆已达到一定发展水平，但街镇图书馆的发展却处于较低的水平，应当重点强化这一薄弱环节，建设独立运作的街镇公共图书馆，实现其正常运作，就近为公众提供信息服务，满足公众的知识信息需求，保障公众的基本文化权益。二是城市发展需求。2014年出台的《国家新型城镇化规划（2014-2020）》指出，城镇化是国家现代化的标志，新型城镇化要“以人为本，公平共享”，以“人的城镇化”为核心，推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，不断提高人口素质，促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化建设成果。健全公共文化服务体系、提高公共文化供给能力是新型城镇化战略的要求。公共图书馆要在新型城镇化中承担责任，就必须通过建设独立运作的街镇图书馆来提高专业服务能力，充分发挥社会教育职能，提升“新市民”的科学文化素质。三是图书馆立法需求。在图书馆立法工

作过程中，对街镇图书馆建设的规定，即街镇一级建设独立运作的图书馆贯彻立法始终。《条例》已于2015年5月1日起施行，规定建设独立运作的街镇图书馆，这为街镇图书馆的发展提供了法律保障，广州市各级政府应严格贯彻落实相关内容，逐步实现街镇图书馆建设的规范化、标准化，大幅提升服务能力和服务效益。四是经济发展的支持。2013年我国GDP总量达568,845亿元人民币，人均GDP达6,807美元；广州GDP达15,420亿元人民币，人均GDP接近2万美元。按照世界银行2010年制定的标准，我国人均GDP已超过3,976美元的标准，整体进入上中等收入经济体，广州进入人均GDP超过12,276美元或以上者的高收入行列。我国经济社会的快速发展为建设独立运作的街镇图书馆提供了物质保障，使得在街镇一级建设独立运作的公共图书馆成为可能。1980年香港人均GDP为5700美元，1979—1988年公共图书馆从23座迅速增加到49座；1984年台湾人均GDP为3233美元，启动为期10余年的乡镇图书馆建设，98%完成建设工作；2004年广州人均GDP接近2万美元，启动公共图书馆大规模建设期的物质基础远好于香港、台湾。

3、通过对街镇图书馆、公众（读者和潜在读者）、利益相关主体等几个方面分别进行调查研究，进一步明确街镇图书馆的建设现状、读者和潜在读者使用街镇图书馆的情况、公众的信息需求以及对街镇图书馆的认知、利益相关主体对总分馆制度的认可与疑虑等，综合各方面的研究提出街镇图书馆的建设路径。目前国内还比较缺乏专门针对街镇图书馆的具有一定规模的调研，鲜有把街镇一级的建设主体作为访谈对象，并对街镇图书馆服务进行观察研究。在使用问卷调查法的时候，往往只关注读者而忽略了潜在读者，或者只是面向公众发放问卷，没有对读者和潜在读者的需求、行为、认知分别进行调查和对比。本课题则进行了一次全面深入的调查研究。

首先，选取广州市10所具有代表性的街镇图书馆作为研究对象，对街道办/镇政府分管领导和文化站站长进行访谈，我们发现街道办（镇政府）、文化站对图书馆的建设力度不大，因此，市、区图书馆的支持就变得尤为重要。当街镇图书馆与市、区图书馆的合作关系越深入，街镇图书馆获得的支持就越多，相应地发展也越好，读者满意度越高。通过调查可知，街镇图书馆普遍存在读者活动不丰富、设备尤其是电脑陈旧、藏书旧、种类少、更新慢、工作人员缺乏等问题。

其次，通过对读者和潜在读者的调查发现，街镇图书馆的读者群体主要是14

岁以下的少年儿童，其次是 61 岁以上的老年人和 31 至 40 岁的中青年，从读者的职业类型来看学生居多；读者利用街镇图书馆的主要活动是阅读图书报刊，其次是借还图书；不同街镇图书馆的进馆人次差别较大，其中示范性分馆的进馆人次明显较多；近一半的读者是在来文化站的时候偶然发现图书馆，约 31% 的读者通过朋友或者他人口头相传获知，通过图书馆自身宣传获知的读者则较少。潜在读者没有利用街镇图书馆的首要原因是不知道街镇有图书馆，其中仅 19.1% 的潜在读者没有使用过图书馆，79.9% 的潜在读者则使用过市、区图书馆或者是学校图书馆等。在公众的信息需求方面，受公众关注最多信息依次是娱乐时尚、时事政治、教育、医疗保险、旅行、体育新闻、饮食烹饪等；目前公众获取信息的主要渠道是手机、电视，其次是报刊和图书；此外，大部分公众在查找信息方面存在困难。由此看来，街镇图书馆应当提供符合读者需求的文献资源，重视信息化服务，注重培养公众的信息素养。在公众未来使用街镇图书馆的意向方面，馆员服务水平提高、到馆更便利、图书种类更丰富等方面的改进，更能提升读者使用街镇图书馆的意向，而读者活动和数字资源的改善则对提升读者使用街镇图书馆的意向作用最小。除此之外，我们发现读者和潜在读者都对街镇图书馆面积的扩大和能够实现通借通还都有强烈的需求。在公众对街镇图书馆的认知方面，78% 的公众认为有必要或者很有必要建设好街镇图书馆；公众对于理想的街镇图书馆的要求首先是舒适的环境，其次是充足的空间，选址量好、交通便利。

再次，通过对街道办/镇政府分管领导和文化站站长的访谈，我们发现所有的利益相关主体均普遍认可区域总分馆体制的价值和积极意义，认为施行这种体制有利于减轻文化站的工作负担，缓解当前的经费压力，加强街镇图书馆的专业化程度，整体提升街镇图书馆的服务效益。但是不同的街道办/镇政府和文化站，对这一制度的理解和接受程度是有一定差异的，不同的街镇图书馆对《条例》和总分馆管理体制抱着不同的疑虑。这些疑虑主要体现在对《条例》能否贯彻执行和政府支持程度的担忧、对区图书馆能否履行区域总馆职责的质疑、对具体分工方式的担忧、对图书馆建设考核方式纯数字化指标的担忧等。

最后，综合上述调查研究，提出街镇图书馆的三个建设路径：一是区图书馆主导，与街道办/镇政府、文化站共同建设和管理区域分馆。目前广州市大多的街镇适合以该路径推进区域总分馆体系建设。该路径通过明确区图书馆对区域分馆的管

理职责，打破了传统体制下各层级图书馆缺乏实际关联的情况，减轻了街道办/镇人民政府和文化站的工作压力，基本实现区域总分馆制度的功能要求。在这一路径下，街镇图书馆接受区图书馆和街道办/镇政府等的双重管理，双方通过服务契约等方式规范各自的权责义务。二是区图书馆主导，直接建设、管理区域分馆。该路径是一种完全意义上的总分馆制度，是街镇图书馆建设的理想方式，但是目前广州市只有少数具备条件的、发展较好的地区或街镇，适合以该路径建设区域总分馆体系。三是市图书馆主导、扶植特定区域分馆。对部分条件特别困难的乡镇图书馆、或是在区图书馆仍无法承担区域中心馆职责的地区、或是由于行政区域划分而出现特殊情况的街镇来说，适合采用该路径推进总分馆体制的建设。但是该路径是过渡性的，最终仍将会将建设好的街镇图书馆移交给区图书馆。上述三种街镇图书馆建设路径与我国总分馆体制并无截然不同，但却准确把握了广州市街镇图书馆的发展现状，在充分调研和理论分析的基础上形成的，对于广州市街镇图书馆的建设和发展具有重要的指导意义。

（三）学术价值和应用价值

本课题研究成果显著。首先，论证了当前我国经济较发达地区街镇层面图书馆建设的必要性、可行性和建设路径，有利于强化对街镇图书馆建设应作为当前我国基层图书馆发展重点的认知，引领基层图书馆以科学的方式发展。其次，在充分吸收国内外公共图书馆总分馆体系建设经验的基础上，以广州市经济和社会发展水平为基础，对街镇图书馆、公众（读者和潜在读者）和相关利益主体进行充分调研，提出街镇图书馆的建设路径，并将其运用到了图书馆立法成果中，将理论研究与立法实践密切结合起来，同时为贯彻实施《条例》中的有关内容提供研究支撑。最后，本课题研究既为广州市街镇一级公共图书馆的建设提供切实可行的参考路径，也为国内经济发达地区街镇图书馆的建设提供了借鉴，因此，本课题研究具有较高的应用和推广价值。

（四）研究的不足之处和问题

广州属于国内经济较发达地区，本课题以广州市街镇图书馆建设为例进行研究，提出建设独立运作的街镇图书馆。该研究成果适合于我国具有同等或者类似经济发展水平地区，对于中西部经济欠发达地区街镇图书馆的建设存在一定局限。

（五）下一步需要研究的问题

下一步，我们将密切关注广州市街镇图书馆的建设和服务状况，分析存在问题，持续跟踪研究，为广州市及国家建设普遍均等的现代公共图书馆服务体系建设提供参考。

课题负责人签名：

年 月 日

三、最终成果简介

(一) 研究目的和意义

街镇图书馆是目前我国公共图书馆事业建设的重点，也是广州市图书馆立法的核心内容。本课题研究目的和意义主要有以下几点：一是推进广州市图书馆立法不断完善关于街镇图书馆建设的规定，将公共图书馆的发展保障目标定位到街镇一级，为公众提供便利化、均等化、专业化的公共图书馆服务；二是探索在街镇一级建设独立运作公共图书馆的建设模式，为贯彻实施《条例》相关规定提供研究支撑，指导广州市街镇图书馆的建设和发展；三是以广州市街镇图书馆建设为例进行研究，为也为国内经济先行地区街镇图书馆建设提供借鉴和参考，具有一定的普适性。

(二) 研究成果的主要内容

1、建设独立运作公共图书馆的必要性和可行性。《建设独立运作的街镇图书馆的必要性和可行性——以广州为例》一文分析街镇图书馆依附文化站而设，存在投入保障不足、服务功能单一、游离于公共图书馆服务之外等问题，但是街镇公共图书馆是保障民众阅读权利的重要途径，是实现普遍均等服务的内在要求，是国家新型城镇化的需要，而且目前国家已具备一定的经济水平，保障机制也在逐步完善，经济发达地区的街镇图书馆建设提供了宝贵的经验等，使建立独立运行的街镇图书馆具备了可行性。

2、提出街镇公共图书馆的建设路径。《街镇公共图书馆建设路径研究——兼评〈广州市公共图书馆条例〉相关规定》一文结合《条例》相关规定，对街镇公共图书馆建设主体、管理模式、建设规模和实现方式等问题进行讨论。具体内容包括：街镇公共图书馆的建设主体是区人民政府，镇政府与街道办事处为图书室或服务网点建设在场地、配套设施设备等方面提供必要支持；建立起以区级图书馆为区域总馆，街镇公共图书馆为分馆的总分馆体系；将区域总分馆体系作为整体，参考《公共图书馆建设标准》，采用人均指标的概念，将区和街镇两级公共图书馆的馆舍面积、文献保有量和年增藏量进行累计量化规定；提高街镇公共图书馆的人力资源保障程度并加强考核评估。《广州街镇公共图书馆建设需求与路径探索调研报告》通过对广州市 10 所街镇图书馆进行实地考察和

案例分析，提出了街镇图书馆的三种建设路径。《街镇图书馆专业化改造探索——以广州图书馆示范分馆为例》一文以广州图书馆示范性分馆沙湾和洛浦分馆为例，探索街镇图书馆的专业化改造之路：通过整合资源、建立规章制度、推动延伸服务等方式，提高街镇图书馆的服务效能，推动其实现可持续发展。《基层公共图书馆（室）建设模式探讨——以广州基层图书馆建设为例》一文阐述了广州市基层图书馆的发展现状以及存在的问题，提出广州等大中型城市应当借鉴图书馆事业发展先进地区的建设经验，从法律支撑、制度完善、管理规划、共建共享等方面进行基层图书馆建设。

3、其他相关研究。《我国地方图书馆立法中的图书馆设置问题研究》通过对我国 11 部地方性图书馆法规或规章中关于图书馆设置条款的比较分析，同时结合广州市公共图书馆立法实践，提出在地方图书馆立法中应由区县政府承担起建立独立运作的街镇图书馆的责任；建设结构合理的公共图书馆服务体系；明确各级公共图书馆的投入保障。《公共服务体系背景下的公共图书馆电子阅览室建设——广州图书馆的实践与探索》一文结合广州图书馆电子阅览室建设实践，提出以体系化的思路推进新型公共电子阅览室建设，规范公共电子阅览室管理平台建设，制定完善的管理制度及建设标准，试点先行，以点带面推进基层规范化公共电子阅览室建设，最后提出未来发展中会面临的问题。

（三）成果的学术价值或应用价值以及社会影响和效益

本课题研究具有重要的学术价值和实践意义，课题研究成果被《条例》吸收，同时为《条例》的贯彻实施提供指导，有利于促进广州市街镇图书馆的健康发展，也为国内其他地区街镇图书馆的建设提供了借鉴和参考。

四、审核推荐意见

省（区、市）文化厅（局）审核推荐意见	<p>主要内容提示：选题意义、主要成果及其应用价值转化；是否同意推荐。（300 字左右）</p>
	<p>公 章</p> <p>负责人签名：</p> <p>年 月 日</p>

注：有关高等院校、科研所需出具本单位科研部门的推荐意见。

五、专家鉴定结论

主要内容提示：1. 在总结概括鉴定专家个人鉴定意见的基础上，确认是否通过鉴定、鉴定等级；2. 该课题成果的突出特色，主要建树以及学术价值与实践价值；3. 研究成果及研究方法尚存在的不足，该成果修改、提高的具体意见和建议。

